



Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la modification du Statut du personnel communal du 7 décembre 1987

(12 octobre 2005)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

Le Statut du personnel communal du 7 décembre 1987 (ci-après : le Statut) constitue la principale base légale régissant, au plan communal, les conditions de travail du personnel. Il est complété par l'Arrêté fixant la rémunération du personnel communal, du 7 décembre 1970, le Règlement de la Caisse de pensions du personnel et différents règlements d'application. Enfin, plusieurs ordres de service règlent certains points particuliers des rapports de travail tels que les jours fériés, l'utilisation des ressources informatiques, etc.

Le Statut s'applique à tout le personnel communal engagé pour exercer, à titre principal ou accessoire, une fonction ou un emploi permanent ou temporaire au service de la commune, ainsi qu'au personnel non enseignant des écoles communales, à l'exception des médecins des hôpitaux et des membres du corps enseignant des écoles communales.

Le Statut traite des rapports de travail de droit public et droit privé, ainsi que des tâches incombant à l'Office du personnel. En outre, les relations entre notre Conseil et les associations de personnel font également l'objet de dispositions.

De même, le Statut fixe les règles relatives à la naissance et à la cessation des rapports de travail des fonctionnaires et du personnel surnuméraire, ainsi que les dispositions afférentes aux droits et obligations de ces derniers.

Les sanctions disciplinaires font aussi l'objet d'un chapitre du Statut. A cet égard, le présent rapport a trait au Tribunal arbitral, instance d'appel instituée par le Statut, auprès de laquelle peuvent être déférées les décisions prises, en matière disciplinaire, par le Conseil communal.

Ci-après, nous vous présentons les motifs qui avaient, à l'époque, conduit à la création de ce tribunal, le développement de la juridiction administrative intervenu depuis lors, ainsi que les difficultés concrètes rencontrées aujourd'hui, qui nous amènent à vous proposer sa suppression.

2. Historique – une autorité judiciaire indépendante

Le Tribunal arbitral a été créé il y a cinquante ans au moins, puisqu'il apparaît déjà dans la version du Statut du personnel communal de 1954.

A l'époque et jusqu'à l'adoption de la Loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), le 27 juin 1979, il n'existait pas de contrôle juridictionnel sur les mesures disciplinaires qui étaient prises à l'égard des employés communaux. En effet, les décisions étaient souvent prises, au niveau communal, sans qu'un juriste participe à la procédure disciplinaire et sans que les grands principes consacrés par la loi précitée soient appliqués (droit de s'expliquer, droit de consulter le dossier, droit de participer à l'administration des preuves, droit d'obtenir une décision motivée, droit de se faire représenter ou assister, etc).

De même, les décisions prises par le Conseil communal ou le directeur de section ne pouvaient faire l'objet d'un recours qu'auprès d'un département de l'Administration cantonale ou du Conseil d'Etat.

C'est pour obvier à ces carences en matière juridictionnelle, mais aussi en matière de garantie procédurale, que le besoin est né de créer le Tribunal arbitral en prévoyant, à cet égard, qu'il serait présidé par un homme de loi, en général un juge ou un ancien juge, assisté de deux juges-arbitres, l'un désigné par la Ville et l'autre par l'employé concerné.

3. Conséquences de l'entrée en vigueur de la Loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)

L'entrée en vigueur de la loi cantonale susmentionnée a eu pour effet de rendre superfétatoire et redondante l'existence du Tribunal arbitral puisque, à défaut d'être déférées à ce dernier, les décisions de l'autorité communale, en matière disciplinaire, peuvent être entreprises auprès du Tribunal administratif, qui a, dans ce domaine, plein pouvoir de cognition.

La mise en vigueur de la Loi sur la procédure et la juridiction administratives, d'une part et la création du Tribunal administratif, qui découle de cette dernière loi, d'autre part, ont eu pour conséquence la mise sur pied d'un système juridictionnel qui garantit pleinement les droits des administrés en général et ceux des fonctionnaires communaux et cantonaux en particulier.

Aujourd'hui, il ne serait plus possible de créer un tribunal arbitral, car l'article 30, alinéa 3 LPJA précise clairement que les communes ne peuvent pas créer leurs propres autorités de recours si cela n'est pas prévu par le droit fédéral ou le droit cantonal. En outre, il convient de rappeler que l'Etat de Neuchâtel et la Ville de la Chaux-de-Fonds, par exemple, ne disposent pas d'un tribunal arbitral et que corollairement, les mesures disciplinaires prises par ces deux collectivités publiques font l'objet de recours directement auprès du Tribunal administratif.

A titre d'exemple, l'article 12 de la CCT 21 de droit public pour le personnel de la santé, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, dispose ce qui suit :

« Les litiges entre employeur et employé résultant du contrat de droit public souscrit à l'engagement sont tranchés par le tribunal administratif.

La Loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est en outre applicable. »

4. La procédure disciplinaire en vigueur dans l'administration communale

Le domaine des sanctions disciplinaires est régi par les articles 32 et suivants du Statut du personnel communal, du 7 décembre 1987.

Selon une ancienne et constante pratique, les enquêtes disciplinaires sont déléguées, par notre Conseil ou le directeur de section, à une

commission présidée par l'un ou l'autre des avocats du Service juridique, assisté en règle générale du chef de l'Office du personnel et, dans la plupart des cas, d'un membre de la hiérarchie (non direct) du fonctionnaire contre lequel l'enquête disciplinaire est dirigée.

S'agissant de la procédure appliquée par la commission d'enquête disciplinaire, l'article 36 du Statut du personnel dispose ce qui suit :

«¹ Aucune sanction ou mesure disciplinaire ne pourra être prise sans que l'intéressé et, le cas échéant, son mandataire n'aient été régulièrement entendus après avoir pris connaissance des faits invoqués à sa charge.

² Les sanctions doivent être communiquées à l'intéressé par écrit et avec indication des motifs ».

De fait, les garanties procédurales offertes aux membres du personnel communal faisant l'objet d'une enquête disciplinaire vont bien au-delà du contenu de la disposition précitée. En effet, outre le droit de s'expliquer, l'intéressé a toujours le droit de se faire représenter par un mandataire, de consulter le dossier, de participer à l'administration des preuves, notamment à l'audition des témoins, d'obtenir une décision motivée.

Les témoins sont entendus en présence des membres de la commission, de l'employé concerné et, cas échéant, de son avocat. L'audition des témoins fait l'objet d'un procès-verbal que l'intéressé peut relire, amender, corriger avant de le signer. Ces procès-verbaux figurent au dossier.

L'intéressé peut aussi requérir l'administration de moyens de preuves autres que ceux décidés par la commission d'enquête.

A l'issue de l'enquête disciplinaire, la direction concernée (s'il s'agit d'un blâme ou d'un avertissement) ou le Conseil communal décide de prendre ou de ne pas prendre de sanction disciplinaire. En cas de sanction, la décision, dûment motivée, peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal arbitral dans un délai de vingt jours.

Nous rappelons enfin que l'ouverture d'une enquête disciplinaire n'est décidée qu'en dernier recours, lorsque la voie de la médiation n'est pas adaptée à la situation car ne relevant pas de harcèlement, en raison de la gravité des faits ou de récidive conduisant à l'échec de la médiation

entreprise. Nous vous renvoyons s'agissant de la prévention et de la répression du harcèlement à notre rapport à ce sujet du 16 février 2000¹.

5. Inconvénients du Tribunal arbitral

Tout d'abord, il convient de relever qu'il n'est pas toujours facile de trouver une personne disposée à présider ce tribunal. Et quand on l'a trouvée, elle n'offre pas nécessairement plus de garanties d'impartialité que le Tribunal administratif, qui est composé pour sa part de trois juges élus par le Grand Conseil.

De plus, quand une procédure disciplinaire est ouverte à l'égard d'un employé, des règles très strictes de procédure doivent être respectées. En effet, la personne est, dans un premier temps, informée de la décision d'ouvrir une enquête disciplinaire contre elle et de la composition de la commission qui va se charger de celle-ci. A ce stade, elle peut faire valoir des motifs de récusation si elle estime que l'un des membres de la commission n'est pas impartial.

Ensuite, comme cela a été exposé plus haut, l'employé, lorsqu'il est entendu, peut être accompagné d'un avocat. Il peut avoir accès à son dossier et il dispose d'un délai pour requérir des moyens de preuves. Lorsque des preuves sont administrées, en particulier quand des témoins sont entendus, il a le droit d'assister à ces auditions (sous certaines réserves liées à la protection de la personnalité du témoin) avec son avocat, s'il en a un, et de poser au témoin les questions qu'il souhaite. Lorsque l'enquête est terminée, l'employé est entendu une dernière fois, il est informé de la décision que peut prendre le Conseil communal, respectivement le chef de section et il peut se déterminer sur cette éventuelle mesure. Puis, la décision, dûment motivée, est notifiée à l'employé avec indications des voies de recours.

Souvent, cette procédure prend plusieurs semaines, voire plusieurs mois selon la difficulté du dossier. On entend des collègues de travail, des subordonnés ou des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé. Cela crée une situation délicate et souvent pénible pour les collaborateurs appelés à témoigner, qui doivent néanmoins se soumettre à ces auditions. C'est sur la base de l'ensemble de ces éléments que l'autorité se détermine.

¹ Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la motion n° 242 de MM. Daniel Perdrizat et consorts relative à la prévention et la répression du harcèlement sur le lieu de travail (mobbing), procès-verbal de la séance du 4 septembre 2000, pages 270 à 309.

Lorsqu'il y a un recours au Tribunal arbitral, celui-ci doit se former (désignation des arbitres), demander quelles sont les preuves à administrer et fixer des audiences. Dans la plupart des cas, le Tribunal arbitral, nonobstant l'administration de moyens de preuves exhaustifs par la commission d'enquête disciplinaire, réentend les témoins déjà auditionnés par cette dernière. Cela prend également plusieurs semaines. Les collègues de travail sont ainsi à nouveau entendus, avec tout ce que cela implique de désagréments. De telles procédures font plus de tort que de bien au niveau du climat de travail et du bon fonctionnement des services. En tant qu'autorité extérieure à l'administration, le Tribunal arbitral substitue son appréciation à celle de l'employeur pour décider si telle décision était judicieuse ou non.

Si le Tribunal arbitral donne tort à l'employeur, celui-ci ne peut que se soumettre à la décision. En effet, les jugements du Tribunal arbitral ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'un recours de la part du Conseil communal et, par conséquent, lorsque le jugement donne tort à l'Exécutif communal, celui-ci n'a d'autre choix que de l'exécuter. Il n'en est pas de même pour les membres du personnel communal puisqu'ils peuvent recourir au Tribunal administratif contre les décisions du Tribunal arbitral.

Le Tribunal arbitral est une institution coûteuse, chaque affaire entraînant des notes de frais assez élevées, à hauteur souvent de 2'000 à 3'000 francs, voire plus.

Enfin, seules les décisions d'ordre disciplinaire peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal arbitral ; toutes les autres décisions afférentes aux rapports de service ne peuvent être attaquées qu'auprès du Tribunal administratif. Il en va notamment ainsi des décisions de suppression de poste au sens de l'article 10 du Statut du personnel.

Cependant, rien ne justifie qu'en matière de rapports de service, certaines décisions du Conseil communal puissent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal arbitral, alors que d'autres ne peuvent être entreprises qu'auprès du Tribunal administratif. Ce régime différencié ne trouve aucune justification ni au plan logique, ni au plan juridique.

6. Conclusions

Le Tribunal arbitral institué par le Statut du personnel communal de la Ville de Neuchâtel est une institution obsolète ; c'est, d'ailleurs, dans ce domaine, le seul tribunal arbitral en fonction dans notre canton.

Depuis l'entrée en vigueur de la LPJA, les garanties procédurales offertes aux justiciables, couplées à la création du Tribunal administratif, protègent bien les droits des employés de la fonction publique. De surcroît, la suppression du Tribunal arbitral permettra d'uniformiser les voies de recours au plan cantonal et elle permettra des économies, s'agissant des émoluments perçus par cette instance de recours.

Surtout, ladite suppression aura pour avantage de simplifier et d'accélérer les procédures et, par conséquent, le fonctionnement des services de l'administration communale, tout en évitant d'entendre, une seconde fois, les collègues de l'intéressé.

En ce qui concerne la voie de la médiation, elle continuera d'être privilégiée à l'avenir, tant elle est préférable aussi bien pour l'employé concerné que pour ses collègues et les membres de sa hiérarchie.

Enfin, les associations du personnel ont été clairement informées des conséquences de la modification réglementaire qui vous est proposée ; une majorité d'entre elles l'ont accepté lors de la consultation.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de prendre acte du présent rapport et d'adopter le projet d'arrêté qui lui est lié.

Neuchâtel, le 12 octobre 2005

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Antoine Grandjean

Rémy Voirol

Projet

Arrêté modifiant le Statut du personnel communal, du 7 décembre 1987

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel,

Vu le préavis des associations du personnel,

Sur la proposition du Conseil communal,

a r r ê t e :

Article premier.- Le Statut du personnel communal, du 7 décembre 1987, est modifié comme suit :

Art. 17.- ¹ Un fonctionnaire peut être révoqué en tout temps pour de justes motifs.

² Constituent de justes motifs :

- a) dans le cadre de son activité au service de la Ville, l'incapacité professionnelle, l'insuffisance ou de manière générale toutes circonstances qui rendent le maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche ou à la réputation de l'administration communale;
- b) le fait que le fonctionnaire, en dehors de son activité au service de la Ville, ait commis une infraction telle ou manifesté un comportement si inconciliable avec sa situation officielle qu'il ne saurait être maintenu dans sa qualité de fonctionnaire.

³ Lorsque la révocation a pour motif des faits répétés dépendant de la volonté du fonctionnaire, elle doit avoir été précédée d'un avertissement.

⁴ La révocation est notifiée par écrit avec indication des motifs. Elle déploie immédiatement ses effets et met fin à tous les rapports de service. Elle peut faire l'objet d'un recours au **Tribunal administratif dans les vingt jours suivant la notification.**

Art. 36.- ¹ Aucune sanction ou mesure disciplinaire ne pourra être prise sans que l'intéressé et, le cas échéant, son mandataire n'aient été régulièrement entendus après avoir eu connaissance des faits invoqués à sa charge.

² Les sanctions doivent être communiquées à l'intéressé par écrit et avec indication des motifs.

³ **(nouveau) Les sanctions prises par les directions peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil communal. Les décisions du Conseil communal en matière de sanction, prononcées directement ou sur recours, peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.**

Art. 37.- Abrogé.

Art. 38.- Abrogé.

Art. 39.- Abrogé.

Art. 64.- ¹ Chaque fonctionnaire a le droit de recourir au Conseil communal contre une mesure prise à son égard par le directeur de section. La consultation du dossier objet du recours, par l'intéressé ou son mandataire, est garantie.

² Le Conseil communal statue après avoir entendu l'intéressé. Il notifie sa décision par écrit.

³ Si l'intéressé conteste la décision, il peut saisir le **Tribunal administratif** dans les vingt jours suivant la notification.

⁴ **Abrogé.**

Art. 2.- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006.